

# 略论农产品价格保护的两难选择及其对策<sup>\*</sup>

陈 资 灿

## 一、我国农产品价格保护的两难选择

### (一) 支付保护成本困难重重

目前,我国正处在经济体制转轨的关键时期,也是各种改革成本大幅度上升的时期,在这个时期实行农产品价格保护困难重重,突出地表现在以下三个方面:

1. 中央政府心有余而力不足。改革开放以来,我国财政收入逐年增长,1979~1995年年均增长率高达10.6%,略高于同期国民经济增长速度,但同期财政支出的增长速度更快,高达11.2%,财政收入与支出相差0.6个百分点,而1991~1995年财政收入与财政支出的年均增长率分别为16.3%和17.2%,两者相差0.9个百分点,由此造成财政赤字逐年增加。1991年不包括国内外债务部分的财政收支逆差仅为237亿元,1995年这一数值已上升为581亿元;同时,我国财政收入占国民生产总值的比重也逐年下降,1978年不包括国外借款的财政收入占GNP的比重为31.2%,1995年则下降为10.7%,并且有进一步下降的趋势。相反地,国家财政支出扩张的拉力却很大,呈刚性增长,这主要是由于我国国有企业处境困难,大量下岗职工、困难职工、城镇3000万老工人的社会保障以及行政事业单位的医疗费用连年攀升问题的解决,都需要中央政府拨出巨额专款;此外,我国“八七”扶贫攻坚计划也需要中央政府的巨额财政支出,仅1995年扶贫资金已多达97.5亿元,据权威专家预测,本世纪末,随着物价上涨以及扶贫难度的加大,这一金额有增无减。在这种情况下,要求本已是捉襟见肘的中央财政实行农产品价格保护,只能是勉为其难,大量增加财政赤字,而财政赤字的大量增加是我国国力难以承受的。可见,实行农产品价格保护,中央政府心有余而力不足。

2. 地方政府心态各异。农产品是自身比较利益低而社会效益高的产品,地方政府对农产品价格的关心往往只是停留在应急方面,“米袋子”、“菜篮子”出现危机或中央下达硬性命令时,才硬着头皮去干预一下,很少采取系统配套的政策措施来理顺农产品价格,更谈不上保护。这主要是地方政府追求自身利益及地区利益使然。在经济较发达地区,农产品产值占GNP的比重逐年下降,地方政府关心的主要是第二、第三产业发展以及外商投资情况,即

<sup>\*</sup> 本文承蒙《中国经济问题》副主编徐华副研究员、徐金水教授的精心审阅和指导,不胜感激!但本文如果有不妥和错误的地方,则由笔者本人承担。

使该地区也需要调入农产品，但国内减产了可以从国外进口，在市场经济条件下，这只不过是商品来源地的转移，它们缺乏生产更多农产品的压力和动力。而经济不发达地区基本上以农业为主，常常是农产品调出的地区，如果农产品减产了，它们常采取严格控制调出的措施，甚至不惜设关立卡强行封锁市场，而一旦农产品供过于求，它们要么向中央诉苦求援，要么干脆撒手不管，弃农民的利益于不顾，让农民在市场商海中随波沉浮。另外，有的省担心本省实行价格支持，而其它省并未实行价格保护，一旦全国农业大丰收，其它省份的农产品必将大量涌入本省，很可能使本省的财政不堪重负，达不到保护本地区农民利益的目标，反而给自己背上一大包袱，得不偿失；还有的省认为即使保护了本省农民的利益，但多余的农产品调到外省又得不到合理补偿，这等于本省给外省“掏腰包”，是吃力不讨好的事情。因此，地方政府在实现农产品价格保护的问题上难以达成一致意见。

3. 城镇居民反对农产品价格提高的政治压力大。即使中央政府和地方政府能够达成共识，齐心协力地对农产品实行价格保护，但由于城镇居民一向对农产品价格上涨十分敏感，并且他们往往有足够的政治力量迫使政府采取措施压低农产品价格，从而使政府在实行农产品价格保护时增加了许多困难。这也是我国多年来农产品价格改革进展缓慢、农产品价格形成机制扭曲、工农产品比价难以理顺的一个重要原因。目前我国城镇居民恩格尔系数高达50%左右，农产品价格的上涨直接关系到他们的切身利益，而城镇居民中包括了众多的新闻工作者、政府官员以及知识分子，他们完全可以通过舆论向政府施加强大压力，有的本身就具有决策参与权，这就使得政府决策时不得不慎重考虑城镇居民的利益问题。明白了这一点，就不难理解为什么一旦发生通货膨胀，人们总喜欢从农产品身上找原因，把通货膨胀简单地归咎于农产品价格的上涨。同时，我国许多城镇居民也确实难以承受价格上涨的损失，据1995年《中国统计年鉴》资料推算，1994年我国城镇居民贫困人口约为2062.5万人，年人均生活费收入仅为1352元，这两年来随着下岗职工的增多，估计贫困人口还有所增加，这无形中给政府决策者增加了重大压力。因此，政府如果对农产品实行价格保护，就必须考虑给城镇居民承担物价上涨的风险，给以物价补贴，这也使得实行农产品价格保护的成本进一步扩大。

## （二）不保护的代价

由于农产品自身固有的弱点，不对农产品实行价格保护很可能产生一些难以估计的严重后果，主要表现在如下三方面：

1. 造成通货膨胀。农业是“露天工厂”，各种自然条件对农业生产的影响很大，这就给农产品的产量带来了不确定性，并且由于农产品的生产周期长，转产就比较困难；同时，农产品在市场交换中总是处在不利地位，在自由市场上往往难以实现自身的全部价值，这些都可能使农民生产农产品的机会成本大幅度上升。以上讲的是客观风险，生产农产品还会遇到政府人为干预的风险，农产品少了，政府往往要对主要农产品价格实行严格控制，甚至封锁市场，导致农民无法享受市场风险收益；农产品多了，由于缺乏对农产品的价格实行保护的约束机制，政府常常撒手不管，任由市场主宰农产品的命运，最终受损失的仍是农民。可见，农民从决定生产什么之时一直到售完作为商品的农产品为止，整个过程都充满了巨大的风险。这些都会严重挫伤农民增加农产品供给的积极性，以致于农民一旦有了其它谋生手

段，就会想方设法减少农产品生产，这也是改革开放以来许多农民进城当民工的原因之一。而随着城市居民生活水平的提高，对农产品的消费呈增长趋势，这一增一减必将导致农产品供不应求，使农产品价格上涨，并直接推动以农产品为原料的轻工业品价格上涨，最终导致物价全面上涨，造成恶性通货膨胀。

2. 制约国民经济增长。农业是国民经济的基础，农产品是工业主要原料之一，据有关统计资料表明，轻工业中有70%的原料直接来自于农产品，一旦农产品产量减少或增长速度跟不上轻工业发展速度，将会对轻工业的发展造成重大损失，导致轻工业的生产能力闲置与浪费、冗员增加和效益下降。同时，轻工业发展滞后，将会对重工业的进一步扩张产生不良影响，特别是在我国重工业产品缺乏国际竞争力的情况下更是如此，这种情况的持续很可能破坏国民经济结构的和谐性，最终将破坏国民经济稳定、快速、健康发展的良好形势。而根据权威专家论证，在目前情况下，如果我国国民经济增长速度低于8%，就很可能引发一场难以预料的重大社会经济危机，造成失业人员猛增、国有企业大量倒闭破产等一系列严重问题，给我国人民带来无法估计的灾难性的损失。

3. 引发食物危机。食物的生产是我国农业承担的重要任务，是关系到国计民生的大事，然而，食物的比较利益却是农产品中最低的一种。在不实行农产品价格保护的前提下，农民往往不愿对食物生产增加投入，只求解决自身的口粮和上交任务或略有盈余，而把更多的资源投入在其它收益较高的方面。例如有些农村中许多青壮年纷纷外出打工赚钱，妇女和老人留在家生产食物，这必将导致食物产量锐减。同时，食物比较利益低的问题不解决，还可能导致农田大量流失，耕地减少，这是因为我国大部分农田是用于生产主要食物的。而我国人口将呈不断增长之趋势，因此，食物危机是我国潜伏的一个巨大危机，一旦掉以轻心，就很可能爆发出来。果真如此，我国将不得不求助于国际市场，届时将面临着余粮国以粮食为武器来制裁我国，迫使我国在经济上作出重大让步的风险损失。

总之，是否对农产品实行价格保护，国家都要付出重大代价，一种是明显的成本，一种是潜在的代价，要在这二者中择其一，不仅是一项极其复杂的决策过程，而且是一个两难的选择。最大的困难就在于无法准确估算两者中哪一种更能增进社会福利最大化，说到底，是否对农产品实行价格保护也就是如何把现有的资源在农业、非农业领域合理配置问题，即哪一种配置方式更优的问题。从以往的实践来看，政府对农产品问题缺乏连贯性政策，有时前后政策互相矛盾，总是在保护与不保护农民利益之间徘徊，这表明政府在处理农产品问题时还没形成清晰的思路，还在两者中权衡哪一种方式更能增进社会福利最大化这个问题上打转，为此，必须从理论上深入探讨解决农产品问题的系统配套政策。

## 二、解决农产品价格保护两难选择问题的建议

事实上，理论界对于当前是否应该实行农产品价格保护意见分歧比较大，有的着重从不保护的恶果深入分析，得出实行价格保护的迫切性结论。有的从支付保护成本的角度认为暂不实行为好，理由是国外在实行农产品价格保护时，农业增加值占国民生产总值的比例都很小，而我国情况则恰恰相反，目前农业增加值占整个国民生产总值的比重还很大。这两种结论虽然都有一定道理，但说服力都不强，因为谁也无法证明哪一种方法更好。因此，就价格

保护论价格是走不出两难选择的怪圈，理性的选择是另辟蹊径，跳出两难怪圈，采取系统配套措施解决农产品问题。

### （一）提高农产品生产的比较利益

1. 大力推广农业科技。科学技术是第一生产力，是提高农产品劳动生产率、缩小工农业劳动生产率差距的最有效工具，是提高农产品生产的比较利益的关键因素。建国以来，我国农业发展迅速，农产品产量日益提高，品种日益多样化，其中最重要的原因之一就是农业科技进步在实践中的推广应用。据有关资料表明，我国农业科学家多于世界上任何其它国家，达6万人左右。拥有实力雄厚的农业科技人员为我国农业科技的推广应用奠定了坚实的基础，据中国社科院樊胜根同志研究成果表明，“中国农业科研投资的年收益率很高，为44%~169%”，因此，大力开发并推广农业科技，不仅可提高农产品的比较利益，更是降低实行农产品价格保护成本的重大举措。

2. 推动农业产业化，走集约型发展道路。农业产业化，就是农业走集约化生产经营的道路，它要求农户在产前、产中、产后同工商企业有效衔接、共同协作、取长补短、互利互惠，以经济效益为中心，实行“区域化布局、专业化分工、集约化经营、社会化服务、企业化管理”。农业的产业化，必将为理顺不合理的工农比价奠定良好的基础，为农民提高收入展现了美好前景。因此，要大力推动农业产业化，在产业化过程中逐步改变农产品在自由市场上不利的交换地位，增加农民的收入，激发农民生产农产品的热情，扩大生产规模，提高规模效益，从而更大幅度地提高农产品生产的比较利益。

3. 完善农业基础设施建设。农业基础设施的完善程度与农产品产量息息相关，完善的农业基础设施是提高农产品生产比较利益的根本保证。然而，在农业基础设施的建设过程中，仅仅依靠农民自身的努力和地方政府的参与是远远不够的，这一点早已为实践反复证明。例如，1996年洪涝灾害的一个特征是中小河流的洪涝显得比较突出，说明了由地方政府和农民负责投入的中小河流治理效果不理想。因此，在农业基础设施建设这个问题上，国家要加强宏观调控，狠下决心压缩那些重复建设和效益不好的工业建设项目，腾出宝贵的资金投入农业基础设施建设，这样既可减少工业生产能力的闲置浪费，又能为农产品生产效率的提高提供物质保证。此外，地方政府也要采取积极措施吸引农村游资投向农田改良和小型农业基础设施改善。

4. 农业部门应提高信息服务质量。信息闭塞是妨碍农产品比较利益提高的重要原因，在这一点上，农业部门将大有作为，农业部门掌握着有关农产品详尽的统计信息，但长期以来却未能把它有效地服务于农民，指导农民的生产和经营。因此，在我国农业全面实行产业化之前，农业部门强化信息服务质量，为广大农民提供市场变化信息，帮助他们掌握市场，提高驾驭市场能力，减少市场波动对农民生产的不良影响，有利于农产品价值得到充分实现，从而充分体现各类农产品的比较利益，使农民的利益不受损害，保护他们生产农产品的积极性。

### （二）深化农村金融体制改革，为农业生产融通资金

增加对农业的投入是提高农产品产量的基础。许多农民在留足自己消费的农产品之后可供出售的农产品往往不多，靠出售农产品获得的收入也不多，有的甚至不够买足下一年的农

药、化肥、农膜、种籽等农资，导致简单的再生产都难以维持，更谈不上扩大再生产。在这种情况下，农村金融机构有必要对农民发放政策性或低息贷款，至少要保证农民能维持简单再生产，这也是我国农村扶贫的一项重要内容，有条件地方还要尽力支持农民扩大生产经营规模，鼓励农民发展果林、饲养家畜等副业，帮助农民融通急需的发展资金。总之，当今农业的进一步发展离不开金融机构的大力支持。但是，目前我国农村中金融机构包括农业银行的支行、营业所、农村信用社、农村合作基金会等支农贷款往往很难落实到急需贷款的农户。由于农村金融体制存在的弊端，这些支农资金往往流到一些有各种背景的少数人手中，使得政府安排的支农资金社会效益大幅度降低。因此，狠下决心，加快步伐，坚决推行农村金融体制改革，完善农村金融机构信贷的激励机制和约束机制，防止和纠正农村信贷资金过分集中在少数人手里的不平等分配形式，切实提高支农贷款的使用效益，降低农产品的生产成本，为国家实行农产品价格保护减少成本支出奠定基础，以便将来农产品价格保护系统配套政策能比较顺利的出台。

### （三）对主要农产品实行价格保护

上面已分析了对所有农产品实行价格保护是不现实的，根本原因是成本太大，国家财力承受不了。但是，对主要农产品如粮、棉、油等实行价格保护不仅在国家财力可以承受的范围内，而且也是十分必要的。这主要是从政治方面去考虑。主要农产品粮、棉、油的自给直接关系到我国人民温饱问题能否内部解决，而不必去求助于国际市场，从国内、国际的历史看，这一点对于国家的安全有着极其重要的意义。虽然国家财政一直趋紧，赤字还在不断增加，但从整个国家范围看，这只不过是中央财政少收入、地方财政多收入的问题，是地方和中央财政收入分配比例不适当的问题，国家完全可以采取措施改变这一分配比例，至少筹集足够对粮、棉、油等主要农产品实行切实有效保护的基金并非办不到的。此外，国家财政支出本身就存在着不少不合理的部分，把这些不合理的部分（如重复建设投资等）转移到农产品价格上去也是一种可行的思路；还有，我国每年都有大量的应征税由于种种原因而白白流失，今后深化税收体制改革，严格控制税源流失，也可为国家增加许多财政收入，作为农产品价格保护的基金来源。因此，对主要农产品实行价格保护并非困难重重而束手无策，更确切地讲，农产品价格保护问题是一种政策取向的问题，关键取决于国家是否充分估计到对主要农产品实行价格保护的重要性和紧迫性，是否真正把农业放在国民经济的基础地位上。可见，对主要农产品实行价格保护是两难选择中的一个折中办法，它的实行和成功将为我国对农产品实行价格保护提供经验，为进一步深入的理论探讨和探索我国农产品价格保护的可行性研究奠定了坚实的基础，最终将对我国农产品价格保护政策措施的顺利出台作出重大贡献。

总之，农产品价格保护问题是一个极其复杂而又十分重要的问题，不断地对其深入探讨、权衡利弊，从中寻找有效的措施来防止其引发关系国计民生的重大问题，比起事到临头、全民恐慌时再采取“头痛医头、脚痛医脚”的应急措施，毫无疑问要积极得多，效果也会好得多。

〔作者：厦门大学经济研究所 硕士研究生 厦门 361005〕 （责任编辑 敬 军）